



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori VICARI, GASPARRI, QUAGLIARIELLO, CURSI,
PISCITELLI, FANTETTI, PARAVIA, GHIGO, CARDIELLO e CASOLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 LUGLIO 2010

Riforma della legislazione in materia di ricerca e produzione di idrocarburi, nonché istituzione di una Agenzia per le risorse minerarie ed energetiche e per la sicurezza delle attività estrattive. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi

ONOREVOLI SENATORI. – L'assoluta importanza dell'energia – in particolare degli idrocarburi liquidi (petrolio) e gassosi (gas naturale) – negli scenari politici ed economici mondiali è del tutto risaputa, come sono ben noti i forti consumi energetici e le conseguenti importazioni del nostro Paese, che pertanto ha sempre rivolto grande attenzione alla sicurezza degli approvvigionamenti.

D'altra parte, è sempre più evidente che la sicurezza degli approvvigionamenti energetici deve andare di pari passo con la sicurezza delle infrastrutture di produzione e di importazione e che tutti i Paesi industrializzati devono dotarsi di regole e strutture adeguate per gestire ogni tipo di emergenza, sia essa dovuta a improvvisa interruzione delle forniture o a incidenti rilevanti agli impianti.

L'Italia, forte importatore di energia e posta al centro del Mediterraneo, dove vi è un'altissima concentrazione di transito di petroliere e una significativa produzione di idrocarburi, è particolarmente coinvolta in entrambi gli aspetti.

Forse è meno noto che in Italia nell'ultimo anno sono stati prodotti circa 8 miliardi di metri cubi di gas naturale e 4,5 milioni di tonnellate di petrolio, rispettivamente intorno al 10 per cento e al 6 per cento di quanto viene consumato, contribuendo ad alleviare la fattura energetica che grava sull'economia nazionale. Inoltre, la ricerca e la produzione di idrocarburi hanno determinato importanti investimenti e creato occupazione sia nelle attività specifiche sia nelle attività indotte – per esempio la perforazione dei pozzi, la progettazione e la costruzione di impianti, piattaforme *offshore*, condotte per il trasporto, turbine, compressori, la fornitura di prodotti e servizi, e così via – nelle quali

le imprese industriali italiane si collocano tra i *leader* globali, con un fatturato stimato nell'anno 2008 attorno ai 15 miliardi di euro.

D'altro canto, l'Italia non è tra i grandi produttori mondiali di idrocarburi (quali l'Arabia Saudita, gli Stati Uniti, la Russia, il Venezuela, e così via) che dispongono di enormi riserve e dove la probabilità di non scoprire petrolio o gas è bassa: il nostro sottosuolo dispone di risorse assai limitate ed è caratterizzato dalla presenza di giacimenti di idrocarburi prevalentemente di piccole dimensioni, in un contesto geologico di grande complessità, pertanto la probabilità di insuccesso connessa all'esplorazione è estremamente elevata.

Inoltre, i nostri *standard* di sicurezza, già oggi ai più alti livelli mondiali, in linea con le direttive europee in materia di ricerche svolte mediante trivellazione e di impianti a rischio di incidente rilevante, e che dobbiamo rendere sempre più elevati, impongono costi di ricerca e di estrazione ben più alti della media mondiale.

La difficoltà nel ricercare e scoprire idrocarburi è uno dei principali fattori che determinano l'ammontare della fiscalità complessiva applicata dagli Stati alle società che svolgono attività di esplorazione, produzione e stoccaggio di petrolio o gas naturale, e di cui le *royalty* – cioè l'aliquota di prodotto direttamente spettante allo Stato – costituiscono una delle componenti, configurandosi come una trattenuta sui ricavi piuttosto che sugli utili.

Per chi intende eseguire attività di ricerca e produzione di idrocarburi, le *royalty* incidono percentualmente sulla produzione, che è la fonte prima dei ricavi, e pertanto – al pari dei costi, degli ammortamenti e degli al-

tri prelievi fiscali - costituiscono uno dei primi parametri che permettono di stimare la redditività di un investimento, e di conseguenza ne determinano l'eventuale realizzazione. Per questo gli Stati le mantengono basse se la probabilità di non trovare idrocarburi è elevata o intendono attirare gli investimenti in tali attività. Gli Stati ricchi di idrocarburi che derivano la maggior parte delle proprie entrate di bilancio dalla loro produzione tendono a fissare le *royalty* - o più in generale la fiscalità petrolifera, comunque essa sia strutturata - ai massimi livelli: a titolo di esempio, è il caso delle nazioni del Golfo Persico, del Venezuela, e altre. Ciò sembrerebbe ovvio, considerata l'ampia disponibilità di risorse petrolifere o di gas, ma livelli eccessivi possono costituire una barriera all'apporto dei capitali necessari per eseguire le attività di ricerca e produzione, privilegiando così le nazioni con fiscalità minore rispetto alle altre. In definitiva, anche per gli Stati che possono vantare un sotto suolo ricco di idrocarburi, una tassazione troppo elevata può rivelarsi un fattore di svantaggio competitivo, e a maggior ragione per quelli che ne sono scarsamente dotati.

In Italia, dove gli idrocarburi vengono attivamente ricercati fin dalla seconda metà dell'800 - risalgono a tale epoca i primi pozzi di petrolio nell'Appennino parmense - le *royalty*, pur variando nel tempo, sono sempre state mantenute a livelli contenuti, comunque in linea con i principali Paesi OCSE (attualmente sulla terraferma sono pari al 10 per cento, in mare al 7 per cento per gli idrocarburi gassosi e al 4 per cento per quelli liquidi), per i motivi sopradetti, in particolare:

- per la scarsa presenza di petrolio e di gas nel sotto suolo e pertanto per la forte probabilità di insuccesso e gli alti costi connessi alla loro ricerca;

- per i cospicui investimenti necessari sia sulla terraferma, notevolmente antropiz-

zata, sia nelle zone marine, dove ovviamente risultano assai maggiori per la realizzazione e la gestione delle strutture *offshore* di perforazione, produzione e trasporto degli idrocarburi;

- per attirare le società straniere - e i relativi capitali - a svolgere attività di ricerca in aree a basso potenziale minerario;

- in conclusione, per cercare di scoprire e riuscire a produrre petrolio e gas, allo scopo di ridurre l'importazione dall'estero con evidenti benefici per l'economia nazionale e per la sicurezza degli approvvigionamenti.

Tra l'altro, è da ricordare che furono gli ampi ritrovamenti di metano nella Valle Padana e in seguito nell'*offshore* ravennate nel periodo 1950-1970, uniti alla legislazione e alla fiscalità favorevole, a fornire l'energia a basso prezzo per la ricostruzione postbellica e il *boom* industriale dell'Italia di quegli anni. Ancora oggi godiamo indirettamente di quei benefici, anche attraverso l'uso della rete nazionale dei metanodotti, che risulta la più avanzata e capillare del mondo.

A livello europeo, si evidenzia che i Paesi con maggior produzione di petrolio e di gas tra l'altro in costante diminuzione - e con legislazione più recente (Regno Unito e Norvegia) hanno eliminato le *royalty* per favorire e attrarre nuovi investimenti, aumentare le attività e di conseguenza accrescere la base imponibile per le imposte sul reddito d'impresa.

È da notare che anche nel difficile momento attuale sono presenti nel nostro Paese progetti privati cantierabili, cioè realizzabili dal punto di vista tecnico-economico e già programmati dalle società titolari - che prevedono investimenti per oltre 5 miliardi di euro e il cui avvio è bloccato per vari motivi procedurali autorizzativi. A tali investimenti corrisponderebbe un livello occupazionale di oltre 30.000 occupati anno nelle attività dirette e nell'indotto, principalmente nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Basili-

cata e Sicilia, che potrebbe superare 58.000 occupati anno, considerando i servizi indiretti (quali trasporti, alberghi, pulizie, e così via), senza ricorrere ad alcun incentivo pubblico.

Nell'attuale situazione economico-finanziaria, che ha generato una profonda crisi occupazionale, è assolutamente necessario mantenere e promuovere gli investimenti nel nostro Paese in un settore strategico quale quello energetico.

Per superare la crisi e recuperare competitività, è altresì fondamentale assecondare lo sviluppo delle imprese. In considerazione della valenza negativa per il tessuto produttivo delle criticità determinate dai rallentamenti burocratici, sono già all'esame del Parlamento diverse misure volte a favorire la libertà d'impresa ed a semplificare gli adempimenti burocratici a carico degli imprenditori. Misure specifiche si rendono però indispensabili nel settore fortemente strategico della ricerca e coltivazione degli idrocarburi.

Il presente disegno di legge ha la finalità di garantire la massima sicurezza nello svolgimento di tali attività e di sostenere il recupero della competitività delle imprese impegnate in Italia sottoponendo a revisione la legislazione relativa alla ricerca e coltivazione dei giacimenti di idrocarburi, sia per gli aspetti di sicurezza sia per quelli economici, tecnici ed amministrativi.

Gli obiettivi specifici sono:

- garantire i più alti *standard* di sicurezza nello svolgimento delle attività di ricerca e produzione di idrocarburi in sottoterraneo tramite nuove norme tecniche specifiche e un organismo tecnico specializzato di controllo unico per la terraferma e per il mare;

- incrementare la sicurezza degli approvvigionamenti mantenendo una quota di produzione nazionale di idrocarburi quanto più elevata possibile;

- aumentare gli investimenti e l'occupazione, garantendo procedure autorizzative chiare e snelle che consentano di procedere

alla realizzazione dei progetti già individuati e finora non sviluppati;

- sviluppare l'eccellenza tecnologica delle imprese italiane, che si posizionano tra i *leader* mondiali nel settore delle perforazioni e della realizzazione di infrastrutture di produzione e di trasporto *offshore* (piattaforme e condotte sottomarine);

- assicurare, in linea con il federalismo fiscale, che le entrate specifiche (*royalty*) derivanti dalla produzione nazionale di idrocarburi siano destinate ai territori (regioni, comuni e cittadini) in cui avviene la coltivazione degli idrocarburi stessi.

I suddetti obiettivi saranno realizzati tramite una legge delega che impegni il Governo a emanare un testo unico delle norme di settore inteso a:

- razionalizzare le procedure approntando le necessarie modifiche e integrazioni alle leggi vigenti;

- garantire i massimi *standard* di sicurezza ed emergenza modificando le norme specifiche di settore (decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624);

- definire i ruoli concorrenti di Stato e regioni nella materia specifica;

- sostituire le aliquote di prodotto di spettanza dello Stato (*royalty*), attualmente ripartite tra Stato, contributi diretti ai residenti, alle regioni e in modesta misura ai comuni, con nuove aliquote non superiori a quelle attuali per le produzioni ottenute sulla terraferma e con aliquote crescenti in rapporto con la produzione per le produzioni ottenute in mare. Per le produzioni ottenute sulla terraferma, le suddette aliquote saranno destinate in parte ai residenti direttamente impattati dalla realizzazione delle opere relative alle attività di coltivazione secondo modalità da definire d'intesa tra lo Stato e le regioni interessate e per la parte restante alle regioni (50 per cento) e ai comuni (50 per cento) nei cui territori sono insediati gli impianti; per le produzioni ottenute nel mare territoriale saranno destinate alle regioni

(50 per cento) e ai comuni rivieraschi (50 per cento) e per le produzioni ottenute nella piattaforma continentale saranno destinate allo Stato.

Viene altresì istituita un'Agenzia di controllo e gestione delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, definendone scopi e modalità gestionali ed organizzative.

Tale Agenzia, sottoposta all'indirizzo e alla sorveglianza del Ministero dello sviluppo economico, dovrà vigilare su tutte le attività estrattive svolte sul territorio nazio-

nale, svolgendo ispezioni per verificare la sicurezza degli impianti e il rispetto della normativa nazionale e internazionale. L'Agenzia è tenuta a presentare ogni anno al Ministro dello sviluppo economico una relazione sull'attività svolta, con la possibilità di segnalare l'opportunità di modifiche della normativa di settore affinché siano assicurati gli *standard* di sicurezza delle attività estrattive. La relazione, infine, dovrà essere trasmessa al Parlamento da parte del Ministro dello sviluppo economico.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per l'adozione del testo unico delle disposizioni in materia di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni in materia di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, coordinandovi le norme vigenti ed apportando alle stesse le modificazioni, integrazioni ed abrogazioni necessarie alla loro armonizzazione, al fine di semplificare e razionalizzare le procedure autorizzative e di garantire lo sviluppo delle suddette attività secondo i più avanzati *standard* internazionali di qualità e sicurezza. Il decreto è adottato, secondo le modalità e i principi direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 3 del presente articolo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e delle Commissioni parlamentari competenti. I pareri delle Commissioni parlamentari competenti sono resi entro sessanta giorni dalla data della richiesta, che il Governo deve inoltrare entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Decorso il suddetto termine, il decreto é emanato anche senza i predetti pareri. La delega è esercitata nell'ambito delle risorse

umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 sono abrogate le disposizioni vigenti con esso incompatibili.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi di competenza statale;

b) ricognizione delle funzioni amministrative in materia di conferimento e gestione dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione e definizione dei ruoli concorrenti di Stato e regioni;

c) previsione di adeguati poteri sostitutivi per i progetti strategici, anche ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 e successive modificazioni;

d) definizione dei necessari controlli, da parte dell'Agenzia di cui all'articolo 2, sullo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi secondo i più elevati *standard* internazionali di qualità e sicurezza;

e) aggiornamento, ove necessario, delle norme di cui al decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624, con particolare riguardo alla ricerca di idrocarburi in mare;

f) riordino della destinazione dell'aliquota di prodotto per le concessioni di coltivazione prevedendo che, per le produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, tale aliquota, comprensiva dell'aumento disposto dall'articolo 45 della legge 23 luglio 2009, n. 99, non sia superiore al 10 per cento. Per le produzioni ottenute in mare l'aliquota per gli idrocarburi liquidi dev'essere pari al 4 per cento fino a 250.000 tonnellate per anno, pari al sette per cento da 250.000 a 500.000 tonnellate per anno e del 10 per

cento oltre le 500.000 tonnellate per anno; per gli idrocarburi gassosi la medesima aliquota dev'essere pari al 7 per cento fino ad un miliardo di metri cubi per anno e del 10 per cento oltre tale soglia produttiva;

g) aggiornamento dei canoni per i permessi di prospezione e di ricerca e per le concessioni di coltivazione;

h) riconoscimento di benefici per i residenti nelle zone in cui si svolgono le attività di coltivazione di idrocarburi, secondo modalità da definire d'intesa tra lo Stato e le regioni interessate, per un ammontare non superiore al 10 per cento delle somme derivanti dall'aliquota applicata sulle produzioni in terraferma;

i) destinazione delle risorse finanziarie di cui alla lettera f), al netto dei benefici di cui alla lettera h), nonché della quota di cui all'articolo 2, comma 12, secondo la seguente ripartizione:

1) per le produzioni ottenute sulla terraferma, in misura pari al 50 per cento alle regioni di insediamento degli impianti produttivi e in misura pari al 50 per cento complessivo ai comuni di ubicazione degli impianti e agli eventuali comuni limitrofi il cui confine sia a distanza non superiore a due chilometri dagli stessi impianti;

2) per le produzioni ottenute nel mare territoriale, in misura pari al 50 per cento alle regioni e in misura pari al 50 per cento complessivo ai comuni rivieraschi ubicati entro il raggio di dodici miglia dalle installazioni e agli eventuali comuni sede delle centrali di raccolta, secondo modalità da definire d'intesa tra le regioni e i comuni interessati;

l) destinazione delle risorse di cui alla lettera i), punti 1 e 2, alle regioni e ai comuni siti nelle zone dove si svolgono le attività di coltivazione di idrocarburi al fine di sviluppare l'occupazione e le attività economiche, di migliorare la tutela dell'ambiente, della salute pubblica, del patrimonio infrastrutturale, di ridurre la fiscalità locale e di valorizzare e tutelare il territorio, nonché al

fine di ridurre del prezzo ai distributori dei carburanti per i residenti nelle zone medesime;

m) previsione di misure atte a promuovere la partecipazione delle regioni e degli enti locali, anche attraverso società partecipate, e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai progetti di esplorazione e di coltivazione degli idrocarburi.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 il Governo può adottare disposizioni correttive e integrative del decreto medesimo, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi e con le modalità previsti dal presente articolo.

5. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 2.

(Agenzia per le risorse minerarie ed energetiche e per la sicurezza delle attività estrattive)

1. Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituita l'Agenzia per le risorse minerarie ed energetiche e per la sicurezza delle attività estrattive, di seguito denominata «Agenzia», sottoposta all'indirizzo e alla sorveglianza del medesimo Ministero, con l'obiettivo di valorizzare le risorse naturali del sottosuolo, nonché di garantire la salute dei lavoratori nel settore e la sicurezza delle attività estrattive. Sono trasferite all'Agenzia le competenze e le risorse umane e strumentali degli uffici periferici della Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche e del Ministero dello sviluppo economico.

2. L'Agenzia, entro il 31 marzo di ogni anno, presenta al Ministero dello sviluppo economico una relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno precedente, con particolare riguardo all'effettuazione di verifiche e di ispezioni relative alla sicurezza. Nella re-

lazione l'Agenzia può segnalare l'opportunità di modifiche alla normativa di settore, soprattutto in relazione alle necessità di assicurare elevati *standard* di sicurezza per le attività estrattive. La relazione è trasmessa al Parlamento a cura del Ministro dello sviluppo economico.

3. L'Agenzia, articolata in una sede centrale e in sedi periferiche, gestisce e coordina i procedimenti di conferimento dei titoli minerari e i procedimenti autorizzativi relativi alla gestione delle attività minerarie, assicurando il raccordo delle attività procedurali degli organismi dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

4. L'Agenzia svolge le seguenti funzioni:

a) gestione tecnico-amministrativa delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi svolte dai titolari di permessi di prospezione e ricerca e di concessioni di coltivazione;

b) organizzazione e svolgimento dell'attività ispettiva relativa alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi a carico dello Stato o di privati, in materia di verifiche, sicurezza di impianti, collaudi, prevenzione di infortuni, sicurezza e salute dei lavoratori, anche con riferimento all'applicazione delle norme di polizia mineraria, sia in terraferma che in mare;

c) controllo e ottimizzazione della gestione tecnico-economica della coltivazione dei giacimenti di idrocarburi e verifiche relative alla corresponsione delle aliquote cui all'articolo 1, comma 3, lettera i), punti 1 e 2;

d) coordinamento dei procedimenti amministrativi e autorizzativi delle attività di competenza delle amministrazioni locali;

e) monitoraggio dei tempi di svolgimento dei procedimenti di cui alla lettera d) ed esercizio di poteri sostitutivi;

f) partecipazione ai programmi di gestione integrata delle emergenze rilevanti.

5. L'Agenzia è organizzata nelle seguenti aree di attività:

a) gestione risorse del sottosuolo: struttura organizzativa competente alla gestione delle procedure di conferimento dei titoli minerari ed alla gestione tecnico-amministrativa dei suddetti titoli, degli accordi e delle convenzioni;

b) gestione della sicurezza: struttura organizzativa di coordinamento, comprendente uffici periferici, competente allo svolgimento dell'attività ispettiva relativa alla produzione, alle verifiche, alla sicurezza degli impianti, ai collaudi, alla prevenzione degli infortuni, alla sicurezza degli impianti e alla salute dei lavoratori, nonché all'applicazione delle norme di polizia mineraria, dei piani di sicurezza e dei piani di emergenza, in collaborazione con gli altri organismi dello Stato competenti.

6. Il direttore generale dell'Agenzia, scelto tra persone di indiscusse moralità e indipendenza, di comprovata professionalità ed elevate qualificazione e competenza nel settore, è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle Commissioni parlamentari competenti.

7. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, è approvato lo statuto dell'Agenzia, che stabilisce i criteri per l'organizzazione, il funzionamento, la regolamentazione, le attività di vigilanza e dell'Agenzia, nonché il numero delle unità di personale ad essa adibito. Il suddetto personale deve comunque essere compatibile con le risorse finanziarie di cui al comma 12 del presente articolo.

8. Il compenso spettante al Direttore generale dell'Agenzia è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico.

9. Il direttore generale dell'Agenzia dura in carica cinque anni.

10. L'Agenzia svolge le funzioni di cui al presente articolo senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

11. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge i ruoli tecnici degli uffici periferici della Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche del Ministero dello sviluppo economico confluiscono nell'Agenzia, entro i limiti di cui al comma 12.

12. Agli oneri di esercizio dell'Agenzia si provvede tramite la destinazione annuale di una quota, da definire con un decreto del Ministro dello sviluppo economico e comunque non superiore al sette per cento, del gettito derivante dalla riscossione delle aliquote di cui all'articolo 1, comma 3, lettera f).

Art. 3.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.